

Mots clés : Loi Littoral, transition énergétique, énergies renouvelables

Dérogations à la loi Littoral justifiées par les impératifs de la politique énergétique

Un décret du 28 juin 2023 fixe le régime de l'autorisation ministérielle permettant l'implantation dérogatoire de certains ouvrages de production et de transport d'énergies renouvelables.

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a ouvert de nouvelles dérogations aux règles protectrices du littoral pour permettre la réalisation de certains ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelables. Pris pour application de ces dispositions, ce décret précise la procédure de ces dérogations.

La première dérogation concerne les ouvrages du réseau public de transport d'électricité. Pour ces ouvrages, la dérogation prend la forme d'un arrêté conjoint émanant des ministres chargés de l'urbanisme et de l'énergie. Le délai d'instruction des demandes d'autorisation fondées sur l'article L. 121-5-2 du code de l'urbanisme est de 4 mois. Au terme de ce délai, le silence des autorités compétentes vaut décision implicite de rejet (nouveaux articles R.121-1-1 et R.121-1-2 du code de l'urbanisme).

Le second cas de dérogation permet principalement l'implantation en discontinuité de l'urbanisation des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur les friches ou sur des bassins industriels. L'autorité compétente pour statuer sur ces demandes de dérogation est le ministre chargé de l'urbanisme qui dispose de 4 mois pour autoriser le projet, délai au terme duquel son silence vaudra refus (nouveaux articles R.121-3-1, R.121-3-2 et R.121-3-3 du code de l'urbanisme).

Enfin, le dernier cas de dérogation concerne la construction de postes électriques dans les espaces remarquables ou les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, sur des sites listés par décret. L'autorisation est également accordée par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'énergie dont le silence au terme d'un délai de 4 mois vaut refus implicite.

Cf. Décret n° 2023-517, 28 juin 2023 : JO, 29 juin

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047749112>

Mots clés : plan local d'urbanisme, règlement

Un nouveau PLU peut-il remettre en cause les constructions et activités existantes sur un terrain ?

Le Conseil d'Etat vient apporter des précisions importantes sur la façon d'appréhender une telle problématique dans une affaire où un terrain abritant une construction et des activités économiques, notamment le stationnement de véhicules de transports publics a, postérieurement, été classé en zone agricole par le nouveau PLU communal.

Selon ce dernier, **il faut distinguer les éléments autorisés par un permis de construire** (c'était le cas du bâtiment présent, dont la construction avait été autorisée afin d'accueillir des bureaux et des logements) **des éléments qui résultent de la seule pratique** (l'utilisation du terrain pour le stationnement des véhicules de transport collectif).

Pour les premiers, **la nouvelle règle d'urbanisme n'a aucun impact car le permis de construire étant créateur de droits, ceux-ci ne peuvent pas être remis en cause ultérieurement par un changement de la règle d'urbanisme.** Le classement du terrain en zone agricole ne rend donc pas la construction existante irrégulière.

Cependant, **l'utilisation du terrain pour y stationner les véhicules du transporteur, laquelle a eu lieu en l'absence de toute autorisation d'urbanisme, est, elle, directement touchée par la nouvelle règle d'urbanisme et le maire a pu à bon droit considérer que cette activité était contraire au nouveau plan local d'urbanisme.**

L'obtention d'une autorisation d'urbanisme est donc gage de sécurité juridique pour son titulaire car elle lui donne l'assurance, une fois cette autorisation devenue définitive, que les droits conférés ne pourront plus être remis en cause par l'évolution de la règle (un nouveau PLU). Mais ce qui ne sera pas le cas du simple usage d'un terrain effectué en dehors de tout cadre juridique.

Cf. CE, 2 juin 2023, req., n° 449820

<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-06-02/449820>

Mots clés : plan local d'urbanisme, règlement, architecture, permis de construire

Permis de construire : un « cahier de recommandations architecturales » est-il opposable ?

Les dispositions du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce que le règlement du plan local d'urbanisme renvoie à un « cahier de recommandations architecturales », adopté selon les mêmes modalités procédurales, pour expliciter ou préciser certaines des règles figurant dans le règlement auquel il s'incorpore.

Cependant, le Conseil d'Etat précise bien **qu'un tel document ne peut être opposé aux demandes d'autorisation d'urbanisme que s'il y est fait expressément référence dans le règlement et que ce cahier se contente d'expliquer ou préciser, sans les contredire ni les méconnaître, des règles figurant déjà dans le règlement.**

Ainsi, une triple condition est à respecter pour l'application d'un tel cahier :

- **il a été adopté selon les mêmes modalités procédurales,**
- **il est expressément visé par le règlement du PLU,**
- **il explicite ou précise, sans les contredire ni les méconnaître, des règles figurant déjà dans le règlement.**

Le Conseil d'Etat admet ainsi, sous certaines conditions, la validité des cahiers de recommandations architecturales et autres documents du même genre, fréquemment annexés au PLU. En revanche, le tribunal administratif de Rouen a récemment annulé une charte de l'urbanisme, d'une part, parce que la commune n'était pas compétente pour prendre des prescriptions en matière d'urbanisme, la compétence étant intercommunale, d'autre part, parce que la charte apportait de nouvelles règles, non présentes dans le PLU.

Cf. Conseil d'Etat, 2 juin 2023, req. n°461645

<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-06-02/461645>

Mots clés : réglementation, urbanisme, artificialisation

Révision du ZAN : les députés adoptent la proposition de loi initiée par le Sénat

Au cœur des débats, la création d'une « garantie rurale » pour permettre aux plus petites communes d'avoir un droit au développement sous la forme de l'attribution d'un hectare par commune. Une autre modification porte sur la façon de comptabiliser les grands projets d'intérêt national pour ne pas pénaliser les territoires qui les accueillent.

Mais d'autres dispositions constituaient des points de non-retour pour les associations d'élus locaux, comme le pouvoir prescriptif du Sraddet sur les objectifs territorialisés du ZAN.

Les députés ont donc adopté le report de six mois, pour l'intégration dans le Sraddet, de la territorialisation des objectifs du ZAN, ce qui porte la date à août 2024, au lieu de février 2024.

Ils ont validé la proposition du Sénat de créer une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, qui peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle peut également transmettre à l'État des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre, et elle est consultée dans le cadre de la qualification des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, ainsi que sur la qualification de projets d'ampleur régionale. Les députés en ont complété la composition.

L'article 4 définit les « projets structurants de demain », c'est-à-dire les projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur et qui ne sont pas comptabilisés dans le cadre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et d'urbanisme, mais dans un forfait national fixé à hauteur de 15 000 hectares pour l'ensemble du pays.

Dans la liste de ces projets ont été ajoutés, par l'Assemblée nationale, les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements, les travaux intéressant la défense ou la sécurité nationale, et les établissements pénitentiaires. Y figurent aussi les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, que le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, voulait voir retirés de l'enveloppe nationale du ZAN, ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable.

En ce qui concerne l'article 7 et la « garantie rurale », il est finalement prévu que **les communes classées comme peu denses ou très peu denses** – au sens de la grille communale de densité publiée par l'Insee – **et qui sont couvertes par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrits**, arrêtés ou approuvés avant le 22 août 2026, **ne peuvent être privées d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels agricoles ou forestiers de 1 hectare**. Les plus de 9 800 communes soumises au règlement national d'urbanisme en sont donc exclues.

Un amendement a prévu la possibilité, pour les communes, de mutualiser leur surface minimale de développement communal au niveau intercommunal.

En ce qui concerne les communes soumises au recul du trait de côte, les députés ont voté le fait que les surfaces artificialisées des biens situés dans une zone exposée au recul du trait de côte peuvent être considérées comme désartificialisées, dès lors que ces biens ont vocation à être renaturés dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral faisant l'objet d'un projet partenarial d'aménagement.

Enfin, **les députés ont voté la possibilité, pour l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, d'instituer, dans les zones ouvertes à l'urbanisation susceptibles de favoriser l'étalement urbain, un périmètre au sein duquel, par dérogation, il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers susceptible de compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation durant la première tranche de dix années.**

Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain.

Les députés ont en revanche supprimé le droit de préemption portant sur les espaces propices à la renaturation et au recyclage foncier créé par les sénateurs, ainsi que la faculté de rejeter une demande de permis de construire sur le fondement des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

Les députés ont solennellement adopté le 27 juin dernier à une large majorité la proposition de loi sénatoriale visant à améliorer la mise en œuvre des objectifs ZAN. Le texte adopté par les députés différant toutefois plus que sensiblement de celui voté par le Sénat, reste à attendre les conclusions de la commission mixte paritaire (CMP) qui se réunira le 6 juillet.

Mots clés : déclaration préalable, zone agricole, mobil-homes

Validité de l'opposition à une déclaration préalable pour l'implantation de mobil-homes en zone agricole

L'activité agrotouristique n'est pas une activité agricole au sens du droit de l'urbanisme, même si elle est reconnue comme telle en droit rural.

Dans cet arrêt, la cour administrative d'appel de Marseille confirme la validité de l'opposition faite par le maire à la déclaration préalable déposée par une société agricole pour l'installation en zone agricole du PLU de six résidences mobiles de loisirs.

Le principe selon lequel les activités agritouristiques ne sont pas agricoles au regard du droit de l'urbanisme provient d'un arrêt important du Conseil d'État en date du 14 février 2007. Selon les juges, la construction d'un édifice hôtelier ne peut être regardée comme nécessaire à l'exploitation agricole au sens du code de l'urbanisme.

Cette différence entre la définition juridique agricole formulée par l'article L. 311-1 du code rural et la définition des activités agricoles en droit de l'urbanisme a été ultérieurement confirmée par un arrêt de la même cour administrative s'agissant des prestations équestres, désormais agricoles sur le plan du droit rural. Selon les magistrats, la circonstance que le centre équestre demandeur d'un permis de construire pourrait être regardé comme exerçant une activité agricole au regard de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime est sans incidence dès lors que le droit de l'urbanisme relève d'une législation indépendante (CAA Marseille, 17 déc. 2020, n° 19MA05029).

Plus récemment, une réponse ministérielle a précisé que **l'assouplissement opéré par la loi ELAN du 23 novembre 2018 autorisant désormais en zones agricoles les constructions réalisées pour les activités dans le prolongement de l'acte de production agricole (transformation, commercialisation) n'est pas applicable aux constructions destinées à une activité d'accueil touristique.**

Pour ce faire, il conviendra donc soit d'opter pour la désignation dans le règlement du PLU de bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Ou bien de délimiter, après avis simple de la CDPENAF de secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) au sein des zones agricoles ou naturelles des PLU, dans lesquelles certaines constructions ou installations non agricoles peuvent être édifiées de manière dérogatoire en fonction des besoins et des circonstances locales.

Cf. CAA Marseille, 25 mai 2023, n° 21MA00996

<https://www.doctrine.fr/d/CAA/Marseille/2023/CETATEXT000047625060>